

Startnotitie

Kwaliteit natuurcompensatie provincie Limburg (vervolgonderzoek)

1 Inleiding

Nederland kent reeds vele jaren wet- en regelgeving voor natuurbehoud en natuurbescherming. Voor gebieden met de status ‘beschermd gebied’ geldt dat handelingen die schade aanrichten aan de wezenlijke kenmerken en natuurwaarden alleen zijn toegestaan als er geen alternatieven mogelijk zijn en er sprake is van (dwingende) redenen van groot openbaar belang; het zogenoemde ‘nee, tenzij’-principe. Als schadelijke handelingen worden toegestaan dienen de aangetaste natuurwaarden te worden gecompenseerd. Daarbij is compensatie een uiterst middel; het dient aan de orde te komen als mitigerende maatregelen om de nadelige effecten weg te nemen of te ondervangen niet kunnen worden toegepast of niet volstaan. Compensatie is daarmee een belangrijk instrument ter waarborging dat bij schadelijke ingrepen in beschermde gebieden (per saldo) geen verlies aan natuurkenmerken en -waarden plaatsvindt. Uitgangspunt daarbij is dat natuurkenmerken en -waarden die verloren gaan in kwantiteit en kwaliteit worden gecompenseerd.

Provincies spelen een belangrijke rol bij de toepassing en uitvoering van het compensatiebeginsel. Zij dienen erop toe te zien dat het compensatiebeginsel correct in ruimtelijke plannen van initiatiefnemers wordt opgenomen, en als de ruimtelijke ingreep daadwerkelijk wordt uitgevoerd, er op toe te zien dat de compenserende maatregelen conform het voorstel worden uitgevoerd. Daarnaast kunnen provincies, als initiatiefnemers van ruimtelijke ingrepen waarbij schade wordt veroorzaakt aan beschermde gebieden, zelf verantwoordelijk zijn voor toepassing en uitvoering van natuurcompensatie.

In 2009 heeft de Zuidelijke Rekenkamer onderzoek verricht naar de mate waarin de provincie Limburg erin slaagt behoud van natuurkwaliteit te waarborgen bij ruimtelijke ingrepen in (beschermde) natuur- en bosgebieden in de provincie. Op 14 december 2009 publiceerde de rekenkamer haar onderzoeksresultaten in het rapport *Kwaliteit Natuurcompensatie provincie Limburg*. De hoofdconclusie luidt dat de provincie onvoldoende waarborgt dat het compenseren van aangetaste natuur transparant, juist en tijdig wordt gerealiseerd en de compensatielocatie op de lange termijn zodanig wordt beheerd, dat per saldo geen verlies aan natuurkwaliteit optreedt. In het rapport formuleert de rekenkamer een aantal aanbevelingen gericht op het oplossen van problemen die in het onderzoek zijn gesignaleerd.

Aanbevelingen rekenkamer op hoofdlijnen:

Aan Gedeputeerde Staten (GS)

1. Zie toe op een strikte toepassing van natuurcompensatie.
2. Richt de provinciale organisatie zo in dat sprake is van zowel kwantitatieve als kwalitatieve borging van dit toezicht.
3. Maak daarbij in ieder geval gebruik van het instrument Bankgaranties.
4. Organiseer een publiek toegankelijk informatiepunt waar een actueel inzicht verkregen kan worden in de stand van zaken rond de ingreep en compensatieverplichtingen.

5. Waarborg dat ook kleine compensatieverplichtingen worden nagekomen en onderzoek in dit verband de mogelijkheden tot bundeling van de betreffende compensatieplannen.

Aan Provinciale Staten (PS)

6. Vraag van GS een periodieke verantwoording over de wijze waarop zij invulling geven aan hun taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot natuurcompensatie.

Op 26 maart 2010 gaven PS aan GS de opdracht om vijf van de zes aanbevelingen van de rekenkamer op te pakken. Het betrof de aan GS gerichte aanbevelingen 1, 2, 4 en 5 en de aanbeveling aan PS, waarbij PS aan GS opdracht gaven om jaarlijks aan PS te rapporteren.

Mede gelet op de uitkomst van het rekenkameronderzoek uit 2009, recente ontwikkelingen met betrekking tot natuurbeleid en rekening houdend met de omstandigheid dat ook voor natuurcompensatie de financiën onder toenemende druk zijn komen te staan, gaat de rekenkamer in vervolg op het onderzoek uit 2009 na wat de huidige stand van zaken is en in hoeverre GS de opdracht van PS naar aanleiding van het eerdere rekenkameronderzoek hebben uitgevoerd.

2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Met dit vervolgonderzoek stelt de rekenkamer zich ten doel om een actueel inzicht te verschaffen in de mate waarin de provincie Limburg erin slaagt te waarborgen dat op een juiste wijze uitvoering wordt gegeven aan de compensatie-eis. Daarnaast wil ze inzicht geven in hoeverre GS de opdracht van PS naar aanleiding van het rekenkameronderzoek uit 2009 hebben uitgevoerd.

De onderzoeksvragen uit het onderzoek uit 2009 vormen daarbij het uitgangspunt: Wat zijn de taken en verantwoordelijkheden van de provincie met betrekking tot natuurcompensatie? Hoe definieert de provincie het begrip kwaliteit en op welke manier geeft ze invulling aan de kwaliteitseis? In hoeverre en op welke manier toetst ze compensatieplannen aan de kwaliteitseis? In hoeverre en op welke manier toetst ze of de uitgevoerde compensatie en het beheer daarvan in de praktijk voldoen aan de vereiste kwaliteit? In hoeverre en op welke manier neemt ze, indien de uitvoering van de compensatie en het beheer daarvan achterblijft bij de vereiste kwaliteit, maatregelen? Op welke manier is de informatie-uitwisseling tussen GS en PS over compensatie vormgegeven? Hieraan wordt toegevoegd de vraag in hoeverre en op welke wijze GS de opdracht van PS hebben uitgevoerd naar aanleiding van het rekenkamerrapport *Kwaliteit Natuurcompensatie provincie Limburg*.

3 Aanpak onderzoek

3.1 Afbakening

In lijn met het onderzoek uit 2009 richt dit vervolgonderzoek zich op de kwaliteit, zowel de planologische/juridische verankering als de uitvoering in het veld, van compensatiemaatregelen en het beheer daarvan bij ruimtelijke ingrepen in beschermde gebieden. Dit houdt in dat niet gekeken wordt naar een juiste toepassing van de stappen voorafgaand aan compensatie (aantasting wezenlijke waarden en kenmerken, 'nee, tenzij'-principe en mitigerende maatregelen).

Ook wordt niet gekeken naar compensatie in het kader van de saldobenadering en herbegrenzing Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Wat de beschermde gebieden betreft wordt aangesloten bij de afbakening zoals deze is weergegeven in de beleidsregels betreffende natuurcompensatie van de provincie Limburg.

Dit vervolgonderzoek heeft, aansluitend op de onderzoeksperiode van het onderzoek uit 2009, betrekking op de periode 1 juli 2008 tot 1 januari 2013.

In kaart wordt gebracht of, en zo ja, wat de veranderingen zijn ten opzichte van het onderzoek uit 2009. De rekenkamer richt zich op die dossiers uit de onderzoeksperiode waarbij de provincie dient toe te zien op een correcte toepassing en uitvoering van de compenserende maatregelen en op de dossiers die betrekking hebben op ruimtelijke ingrepen waarvoor de provincie zelf initiatiefnemer is en verantwoordelijkheid draagt voor het opstellen en uitvoeren van compensatieplannen. Daarnaast bekijkt de rekenkamer de stand van zaken van de dossiers uit het onderzoek uit 2009, waarvan de kwaliteit van de waargenomen compensatiemaatregelen destijds matig tot ver onder de maat was en de dossiers waarvoor de compensatiemaatregelen destijds nog niet waren uitgevoerd. De rekenkamer zal een selectie van de dossiers bestuderen.

3.2 Normenkader

In dit vervolgonderzoek worden dezelfde normen gehanteerd als in het onderzoek uit 2009, welke destijds ter instemming aan betrokkenen binnen de provincie zijn voorgelegd. Ze omvatten de bepalingen met betrekking tot kwaliteit van natuurcompensatie en het beheer daarvan zoals opgenomen in nationale en provinciale wet- en regelgeving en normen met betrekking tot toezicht, controle en naleving. Zie voor de normen bijlage 1 van deelrapport II uit 2009. Als tijdens dit vervolgonderzoek blijkt dat nieuwe wet- en regelgeving van toepassing is, zal het normenkader, indien nodig, daarop worden aangepast. Voor de beoordeling van de nieuwe onderzoeksvraag vormt (daarnaast) de opdracht van PS aan GS het uitgangspunt.

3.3 Onderzoeksmethode

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen worden daarvoor relevante documenten en dossiers verzameld en bestudeerd. Daarnaast wordt voor de geselecteerde dossiers via veldbezoeken bekeken hoe invulling is gegeven aan de kwaliteitseis. Ter aanvulling en toetsing van de bevindingen die daaruit volgen, worden interviews gehouden met betrokkenen binnen de provinciale organisatie. Van alle interviews worden verslagen gemaakt die voor akkoord aan de geïnterviewden worden voorgelegd.

De rekenkamer verwerkt het verzamelde feitenmateriaal uit de documentstudie, dossieronderzoeken, veldbezoeken en verdiepende interviews in een concept rapport van bevindingen. Dit wordt voor ambtelijk hoor- en wederhoor aan betrokkenen binnen de provincie voorgelegd.

Na het verkrijgen van het ambtelijke commentaar op de weergave van de feiten in het concept rapport van bevindingen, en beoordeling daarvan door de rekenkamer, wordt het rapport van bevindingen vastgesteld en een concept rapport opgesteld.

Dit concept rapport bevat, naast de bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Het concept rapport wordt voor bestuurlijk commentaar aan het college van GS voorgelegd.

Tijdens de laatste fase stelt de rekenkamer het definitieve rapport, voorzien van de bestuurlijke reactie van het college en een nawoord van de rekenkamer, vast. Het definitieve rapport wordt vervolgens aangeboden aan PS.

Het onderzoek wordt in de eerste helft van 2013 uitgevoerd.